

Trieste, 25 ottobre 2011

Al sindaco di Trieste
Roberto Cosolini

all'assessore comunale all'edilizia, lavori pubblici
e politiche per la casa
Elena Marchigiani

all'assessore comunale allo sviluppo economico,
fondi comunitari, turismo, aziende partecipare
e controllate
Fabio Omero

ai Consiglieri comunali di Trieste

ai Presidenti delle Circoscrizioni di Trieste (con
preghiera di inoltrare ai consiglieri circoscrizionali)

alla Direzione centrale infrastrutture, mobilità,
pianificazione territoriale e lavori pubblici

L O R O S E D I

Oggetto: delibera giuntale contenente le direttive per il nuovo PRGC di Trieste. Osservazioni.

In relazione alla delibera della Giunta comunale, contenente le direttive per il nuovo PRGC di Trieste e inviata per l'espressione dei rispettivi pareri ai Consigli circoscrizionali, le scriventi associazioni formulano le seguenti osservazioni.

1. Premessa

1.1. Sul "metodo partecipativo"

La delibera in oggetto menziona il fatto che *"il documento illustrante le direttive è stato presentato ad associazioni di categoria, ad associazioni ambientaliste, ad ordini e collegi professionali e ad organizzazioni sindacali al fine di poter attivare un percorso di condivisione sulle linee di impostazione del principale strumento di governo del territorio comunale, finalizzato anche alla formulazione di contributi propositivi ed approfondimenti ritenuti utili per l'elaborazione del documento finale..."*, laddove in realtà tale percorso di condivisione si è concretato nella mera consegna ai soggetti sopra indicati di una bozza di direttive in data 21 settembre u.s., con la richiesta di formulare contributi ed osservazioni entro il successivo 27 settembre.

Cosa che le scriventi associazioni hanno fatto, con un documento inviato appunto entro la data indicata, nel quale veniva evidenziata in particolare la genericità dei contenuti della bozza e venivano formulate precise richieste di integrazione del testo.

In una riunione in data 3 ottobre, il sindaco e gli assessori Omero e Marchigiani hanno ascoltato alcuni interventi dei rappresentanti di associazioni ambientaliste, ordini professionali e associazioni di categoria, in merito ai rispettivi pareri sulla bozza di direttive. Nella successiva riunione del 5 ottobre, è stata distribuita e sommariamente illustrata una nuova bozza di direttive, peraltro non molto modificata rispetto alla versione del 21 settembre, priva però delle norme di salvaguardia (illustrate solo verbalmente dal sindaco).

L'esame della nuova bozza ha permesso di constatare che pressoché nulla, di quanto proposto dalle scriventi associazioni, era stato accolto.

Soprattutto, però, è necessario rilevare che tutto ciò non può in alcun modo rappresentare un “percorso di condivisione” sull’impostazione del nuovo piano regolatore, essendo stati esclusi a priori numerosi soggetti interessati (comitati di cittadini, associazioni culturali, mondo accademico, ecc.) ed estremamente compressi i tempi della discussione e del confronto con i soggetti coinvolti.

Non si comprende, ad esempio, per quale motivo la bozza delle direttive non sia stata messa a disposizione dell’intera cittadinanza tramite il sito internet del Comune, né si sia pensato di utilizzare lo stesso sito per raccogliere – in un apposito forum – gli eventuali contributi propositivi (e non soltanto quelli dei soggetti “selezionati”).

Non è del resto privo di significato il fatto che siano stati necessari quattro mesi, dall’elezione del sindaco, per disporre appena di una prima bozza (incompleta) delle direttive per il nuovo piano...

2. Sulle motivazioni ed il dispositivo della delibera

Entrando nel merito e tenendo conto di quanto detto sopra, si indicano alcuni punti (provvisori) da trattare nella motivazione e nel dispositivo della delibera di direttive. A tale scopo si riproducono di seguito, con alcune modifiche ed aggiornamenti, le osservazioni e le richieste di integrazioni, formulate già nel luglio 2007 dalle associazioni ambientaliste sul testo della delibera di direttive per la successiva variante n. 118 al PRGC, così come approvato dalla Giunta comunale il 21 giugno 2007.

2.1. Punti che si propone di inserire nella motivazione

Considerato che:

- ai sensi dell’art. 36 della L.R. 52/91 e successive modifiche ed integrazioni, i vincoli imposti dalla variante n. 66, che assoggettano singoli beni all’esproprio o comportano l’inedificabilità, salvo che non derivino da specifiche previsioni di legge, hanno perso efficacia già l’8/10/2002, per le parti per le quali non sia stato approvato un piano particolareggiato che le comprenda o non abbia avuto inizio la procedura per l’espropriazione degli immobili stessi e non siano state depositate le relative indennità;
- ai sensi del 2° comma del sopracitato art. 36, cessata l’efficacia dei vincoli, il Comune è tenuto ad adottare nel termine di un anno una variante al PRGC finalizzata a verificare lo stato di attuazione del piano e ad apportare le variazioni eventualmente ritenute necessarie, nonché a determinare il conseguente fabbisogno di servizi pubblici e di attrezzature di interesse collettivo e sociale;
- dall’entrata in vigore della precitata variante generale n. 66 al PRGC, inoltre, questa ha palesato numerose criticità per quanto concerne la corretta utilizzazione delle risorse naturali, paesaggistiche ed architettoniche presenti sul territorio e la mancanza di un giusto equilibrio tra la morfologia del territorio e l’edificato;
- la cessazione dei vincoli e le criticità di cui sopra hanno indotto il Consiglio comunale ad adottare la variante n. 118, con deliberazione consiliare n.85 dd. 6/8/2009, mai entrata in vigore in virtù della scelta di rielaborare ex novo la variante medesima, adottata con deliberazione del Consiglio comunale n.42 dd 20/7/2011, per le motivazioni che si intendono qui integralmente richiamate;
- dalla data di entrata in vigore della variante n. 66, sono stati inoltre individuati e ripetutamente ampliati (a partire dal febbraio 2000) sul territorio comunale, elementi della rete “Natura 2000”, quali i Siti di Importanza Comunitaria e le Zone di Protezione Speciale, di cui alle Direttive europee 79/409/CEE e 92/43/CEE, dei quali va tenuto debito conto anche nella pianificazione del territorio. In particolare l’individuazione di SIC e ZPS testimonia la consolidata valenza del territorio comunale, ampiamente documentata a livello scientifico, quale importante “serbatoio di biodiversità” vegetale e animale e – specie nell’area carsica e costiera – quale fondamentale “corridoio ecologico”, che gli strumenti urbanistici devono tenere adeguatamente in considerazione;
- perdura a tutt’oggi la mancanza di un piano paesaggistico (pur previsto dalla L. 431/1985, oggi sostituita dal D. Lgs. 42/2004), mancanza particolarmente grave in considerazione dell’elevata percentuale di territorio comunale assoggettata a vincolo paesaggistico, il che implica l’opportunità che il Comune si doti di strumenti urbanistici estremamente attenti alla salvaguardia della qualità del paesaggio;
- si è ancora in attesa di uno strumento di pianificazione territoriale regionale, dopo l’abrogazione implicita della parte della legge regionale 5/2007, riguardante il Piano Territoriale Regionale, di cui alla L.R. 5/2007 (avente valenza di piano paesaggistico); e la previsione di un nuovo Piano di Governo del Territorio, non ancora elaborato;

- per numerosi interventi di grande rilevanza urbanistica (area “ex-Maddalena”, nuova sede della “Trieste International School”, riuso dell'ex “Silos”) è stato utilizzato lo strumento dell'accordo di programma, comportando effetti negativi dal punto di vista ambientale e del corretto uso del territorio e vanificando nel contempo gli spazi partecipativi previsti nelle normali procedure urbanistiche

Ritenuto pertanto necessario elaborare una nuova variante generale che risolva le carenze e criticità sopra rilevate rivedendo sostanzialmente gli obiettivi e strategie della variante n. 66;

Considerato che, ai sensi dell'art. 63 bis comma 8 della legge regionale 5/2007 il Consiglio comunale è tenuto a formulare le direttive per la predisposizione della variante, in quanto incidente su obiettivi e strategie della variante n. 66;

Ritenuto che le direttive in questione debbano riguardare in particolare i seguenti profili:

- a) revisione del dimensionamento della capacità insediativa del PRGC alla luce di corrette proiezioni dell'andamento demografico, rivedendo in particolare l'irrealistico dimensionamento della variante 66 pari a 270.000 abitanti teorici, (a fronte di 208.000 residenti al 2006, stabilizzati sulla stessa cifra al 2010, rispetto ai 231.000 del 1995), dimensionamento peraltro ulteriormente incrementabile, in base a detta variante, per la possibilità di applicare in sede di PRPC - in tutte le zone “B” – indici di fabbricabilità superiori e non predeterminabili rispetto a quelli previsti in normativa, nonché tenuto conto dell'esistenza di un vasto patrimonio edilizio esistente inutilizzato, quale appariva peraltro – con riferimento alle residenze - già all'epoca dell'adozione della variante 66 e quale risulta ulteriormente dai dati del censimento ISTAT 2001 (7.419 abitazioni inoccupate su 111.313 complessive);
- b) revisione delle nuove aree produttive individuate, vista l'esistenza di un altrettanto vasto patrimonio edilizio inutilizzato per tali aree, già adeguatamente infrastrutturato e sottoposto alla giurisdizione di un Ente specifico (EZIT) e vista inoltre la mancata attuazione di molte delle previsioni della variante 66 per quanto concerne le zz. oo. D, G e H;
- c) eliminazione delle zz. oo. A3, soggette a ristrutturazione, da ricondursi alla disciplina propria delle zone A, da assoggettare a PRPC di iniziativa pubblica, in osservanza delle norme di attuazione del PURG, che costituisce l'unico strumento urbanistico di grado sovraordinato vigente, al quale gli strumenti urbanistici comunali devono essere adeguati;
- d) eliminazione delle zz. oo. B0 da ricondursi, a seconda delle caratteristiche delle aree e degli immobili in esse ricompresi, in zone A o zone B;
- e) riduzione sensibile dei parametri urbanistico-edilizi nelle zone B, e in ogni caso riduzione non inferiore al 30% dell'indice volumetrico max fondiario, al fine di armonizzare i nuovi interventi all'edificato esistente, rilevatisi eccessivi rispetto al tessuto urbano;
- f) esclusione, dal perimetro delle zone B, delle aree non edificate e non costituite da fondi interclusi, da riclassificarsi in zone non edificabili;
- g) previsione per le zone B con carenze infrastrutturali (in particolare le attuali zone Bn/i) dell'obbligo di previa approvazione di PRPC;
- h) eliminazione delle zz. oo. BT e C, al fine di salvaguardare il territorio nelle sue componenti paesaggistica, ambientale (storico e naturale), idrogeologica, ecc. e il patrimonio arboreo e forestale esistente;
- i) revisione della perimetrazione e delle funzioni insediabili nelle zz. oo. O, al fine di prevederne – mediante una pianificazione attuativa di iniziativa pubblica – l'utilizzo prioritario ai fini del soddisfacimento del fabbisogno abitativo per l'edilizia sovvenzionata, gli standard relativi al verde urbano ed ai servizi culturali-educativi;
- j) eliminazione delle zz. oo. P1 non attuate, al fine di salvaguardare il territorio nelle sue componenti paesaggistica, ambientale (storico e naturale), idrogeologica, ecc. e il patrimonio arboreo e forestale esistente;
- k) abbandono di strumenti derogatori, quali gli accordi di programma, per il disegno urbanistico di porzioni di territorio comunale;

Considerato altresì che:

- si rende necessaria – al fine di non pregiudicare il raggiungimento delle finalità di cui al precedente paragrafo - l'adozione di misure di salvaguardia, ai sensi dell'art. 63 ter, comma 2, della L.R. 5/2007, relativamente agli interventi in contrasto con le presenti direttive;

- tale salvaguardia dovrà applicarsi, con le modalità previste dall'art. 63 ter, comma 2, della legge regionale 5/2007, nelle zone omogenee, A3, B, BT, C2, D2, D3a, G1, G1b, H2, O, P1, come evidenziate nella planimetria allegata alla presente delibera, limitatamente agli interventi di ampliamento, nuova edificazione, ristrutturazione urbanistica, nonché, per le zone A3 anche alla ristrutturazione edilizia.

3.2. Punti che si propone di inserire nel dispositivo

il Consiglio comunale, tutto ciò premesso, delibera:

1. di impartire, ai sensi dell'art. 63 bis comma 8 della legge regionale 5/2007, le direttive (contenute nel documento allegato sub "A" al presente provvedimento) da seguire nella predisposizione della variante al PRGC;

2. di disporre, ai sensi dell'art. 63 ter, comma 2, della legge regionale 5/2007, l'applicazione del regime di salvaguardia previsto dalla citata disposizione per le aree classificate A3, B, BT, C2, D2, D3a, G1, G1b, H2, O, P1, così come riportate nell'elaborato grafico allegato sub "B" al presente provvedimento, limitatamente agli interventi di ampliamento, nuova edificazione, ristrutturazione urbanistica, nonché, per le zone A3 anche alla ristrutturazione edilizia.

3. di trasmettere le direttive di cui all'allegato sub "A" all'Amministrazione Regionale, alle amministrazioni interessate, agli Enti ed Aziende che esercitano pubblici servizi, nonché ai Comuni contermini.

3. Sull'allegato A della delibera

In merito al documento "Direttive per la predisposizione del nuovo piano regolatore" (allegato A della delibera in oggetto), si ribadiscono le considerazioni già espresse nel documento delle scriventi associazioni del 27 settembre 2011, che si allega alla presente nota, essendo - come detto sopra - assai scarse e nel complesso irrilevanti le modifiche intervenute rispetto alla bozza consegnata il 21 settembre.

3.1. Sulla incompleta e generica formulazione del documento e sulle improprie modalità di applicazione del regime di salvaguardia

L'allegato A alla proposta di deliberazione adottata dalla Giunta si struttura in vari paragrafi non numerati ed intitolati, nell'ordine: "Premessa", "Un nuovo Piano Regolatore", "Finalità", "Obiettivi del Piano" (che a sua volta si struttura nei seguenti sottoparagrafi: Perseguire lo sviluppo, Contenere il consumo di suolo, Recuperare, riqualificare, rifunzionalizzare l'esistente, Promuovere la qualità dell'ambiente e del paesaggio, Incentivare una mobilità sostenibile), "Modi, luoghi e temi del piano", "Nuovi strumenti di piano", "Salvaguardie" (alla quale segue una tabella che dettaglia le previsioni del testo).

I primi due paragrafi motivano la scelta di redigere un nuova variante generale. Tale motivazione appare carente sotto due diversi profili.

Primo: si sostiene troppo sbrigativamente che la variante n. 66 ha messo in luce "limiti e criticità", non meglio specificate: l'unica criticità rilevata (senza peraltro riferimenti precisi alla normativa di piano vigente) è "il tema delle distanze". Nel motivare le ragioni di un nuovo strumento generale sarebbe stato opportuno mettere in luce in modo più circostanziato le criticità della variante n. 66 (e soprattutto l'esigenza di rivedere radicalmente, laddove ancora possibile, obiettivi e strategie di quello strumento, quali puntualmente descritte nell'elaborato G – Relazione generale, pag. 55 e ss. della citata variante 66).

Secondo: andrebbe spiegato sotto quali aspetti si ritiene di superare gli obiettivi e le strategie della variante generale n. 118 (posto che il Consiglio comunale ha deciso di interromperne l'iter e di rielaborare la variante, ritenendo impossibile modificarla senza incidere sui relativi obiettivi e strategie).

Tralasciando il paragrafo "Finalità", che appare assolutamente generico, e i paragrafi "Modi, luoghi ..." e "Nuovi strumenti di piano", che hanno valenza meramente metodologica e procedimentale, l'unico paragrafo contenente direttive sui contenuti del piano è quello intitolato "Obiettivi". Si tratta peraltro, come si è già sostenuto nelle precedenti osservazioni del 27 settembre u.s., di direttive generiche e, per questo, inidonee a

fondare un concreto potere di salvaguardia che tuteli l'attuazione del nuovo strumento urbanistico da iniziative costruttive dissonanti.

Per superare questo limite si è aggiunto il paragrafo intitolato "Salvaguardie" che, anziché dettare direttive più specifiche per la predisposizione del piano, introduce direttamente delle modifiche alle prescrizioni di zona dello strumento vigente: ad es. nella tabella "Salvaguardia sulle direttive", con riferimento alle zone A3, si dice che: *"Per gli interventi di nuova edificazione e di ampliamento l'indice di fabbricabilità fondiaria massimo è ridotto del 50%. (2.5 mc/mq)"* (anziché: *"La nuova variante dovrà mantenere le zone A3 previste dalla variante 66 riducendo l'indice di fabbricabilità per gli interventi di nuova edificazione e di ampliamento del 50%"*).

Tale formulazione si discosta dallo schema previsto dalla norma legislativa di cui all'art. 63 ter, comma 2, della legge regionale 5/2007, che giova qui richiamare: *"Il Consiglio comunale, in sede di adozione delle direttive di cui all'articolo 63 bis, comma 8, può prevedere che sia adottata analoga sospensione per gli interventi che siano in contrasto con le direttive suddette. In tal caso alla deliberazione del Consiglio comunale deve essere allegato idoneo elaborato grafico con l'indicazione delle aree soggette a regime di salvaguardia".* Con "analoga sospensione" la norma si riferisce a quella prevista dall'art. 20 della stessa legge 5/2007, in base al quale: *"Il Comune ... sospende ogni determinazione sulle domande di rilascio di titoli abilitativi edilizi che siano in contrasto con le previsioni del PSC adottato"*.

Quindi, come appare chiaro dalla semplice lettura della norma (e come rilevato anche dalla giurisprudenza amministrativa, vedi TAR FVG n. 555/2004), l'applicazione del regime di salvaguardia consiste nella decisione del Consiglio comunale di attribuire all'organo competente a rilasciare il titolo abilitativo edilizio un potere-dovere di sospendere ogni determinazione sulle domande in contrasto con le direttive stesse (valutando caso per caso se il progetto contrasta con le direttive); per contro, il Consiglio comunale nel dettare le direttive per la predisposizione del piano non può direttamente regolamentare o inibire l'attività edilizia, introducendo modifiche allo strumento urbanistico vigente.

D'altra parte, è evidente che solo una direttiva sufficientemente specifica sarà idonea a fondare un potere sospensivo: ad es. una cosa è dire "contenere il consumo di suolo limitando l'urbanizzazione di nuove aree", altra cosa è dire: *"la nuova variante dovrà eliminare tutte le zone di espansione residenziale previste dalla variante n. 66 non attuate (perimetrate nell'elaborato grafico allegato) senza prevederne di ulteriori, soddisfacendo l'eventuale fabbisogno abitativo accertato con il recupero delle aree già edificate"*. Una tale direttiva comporta il potere-dovere dell'organo preposto al rilascio dei provvedimenti abilitativi di sospendere ogni determinazione sui permessi di costruire relativi a zone C previste dalla variante n. 66, presentate fino all'adozione dello strumento urbanistico che attuerà la direttiva.

Per concludere sul punto, si ritiene che la modalità seguita per applicare il regime di salvaguardia sia impropria nel metodo (oltre che non condivisibile in gran parte nel merito, come si dirà).

Le direttive per la formazione del piano, dovrebbero poi riguardare tutti i contenuti propri di una variante generale e quindi fornire agli estensori del piano precise indicazioni almeno sui seguenti punti essenziali:

- fabbisogno abitativo decennale
- dimensionamento e capacità insediativa teorica
- dimensionamento e localizzazione aree per servizi
- ricognizione dei vincoli per aree ed attrezzature pubbliche ed eventuale reiterazione
- zone omogenee residenziali A, B, C
- recupero delle aree dismesse e loro destinazione funzionale e assetto urbanistico
- sistema produttivo: zone omogenee D, H, G, E, L
- sistema ambientale e paesaggistico: zone F, SIC, ZPS, aree protette, vincoli paesaggistici e monumentali; vincolo idrogeologico; difesa del suolo, tutela di particolari emergenze architettoniche e paesaggistiche.
- viabilità e parcheggi
- normativa tecnica.

Nelle osservazioni che seguono si tenterà di proporre alcune modifiche e integrazioni, per supplire alle sopra descritte carenze del documento in esame.

3.2. Punti che si propone di inserire nell' Allegato A (Direttive)

1. Rideterminazione della capacità insediativa del PRGC e ridefinizione degli strumenti di calcolo della medesima, con riferimento ai criteri di cui al DPGR n. 0126/Pres. del 20/4/1995, alla luce di corrette proiezioni dell'andamento demografico, rivedendo in particolare il dimensionamento della variante 66 pari a 270.000 residenti, peraltro ulteriormente incrementabile, in base a detta variante, per la possibilità di applicare in sede di PRPC - in tutte le zone "B" – indici di fabbricabilità superiori e non predeterminabili rispetto a quelli previsti in normativa, nonché tenuto conto dell'esistenza di un vasto patrimonio edilizio esistente inutilizzato;
2. determinazione del fabbisogno di servizi pubblici e di attrezzature di interesse collettivo e sociale, al fine della reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio o di eventuale fissazione di nuovi vincoli preordinati all'esproprio e localizzazione degli stessi in relazione delle specifiche esigenze delle singole circoscrizioni;
3. eliminazione delle zone omogenee A3, soggette a ristrutturazione, da ricondursi alla disciplina propria delle zone A, da assoggettare a PRPC di iniziativa pubblica esteso all'intero ambito, in base ad una puntuale indicazione planimetrica e conseguente divieto in attesa della pianificazione attuativa di iniziativa pubblica, di interventi eccedenti il risanamento conservativo;
4. eliminazione delle zz. oo. B0 e loro riclassificazione in zz. oo. A in presenza di caratteri storici o in zz. oo. B in assenza degli stessi;
5. revisione delle perimetrazioni e dei parametri urbanistico-edilizi delle zz. oo. B prevedendo:
 - 5.1 la riduzione degli indici massimi di edificabilità, e in ogni caso riduzione non inferiore al 30% dell'indice volumetrico max fondiario, ed il rapporto tra indice fondiario e territoriale, l'eliminazione della possibilità di deroga agli indici e parametri mediante PRPC, al fine della riprogettazione e riqualificazione del tessuto edificato e dell'armonizzazione dei nuovi interventi all'edificato esistente;
 - 5.2 la ricognizione dell'effettiva corrispondenza della zonizzazione alla realtà, con eliminazione delle zone di completamento incongrue – in particolare le aree non edificate e non costituite da fondi interclusi, da riclassificarsi come zone non edificabili;
 - 5.3 l'obbligo di previa approvazione di un PRPC per le zone B con carenze infrastrutturali, con particolare riferimento alle attuali zone Bn/i (tenendo conto delle motivazioni della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, 17 novembre 2001, n. 572);
 - 5.4 la tutela, all'interno delle zz. oo. B, degli spazi non edificati, al fine di creare aree verdi attrezzate di uso pubblico anche attraverso l'eventuale demolizione di alcuni edifici di proprietà pubblica (purché privi di valore funzionale e storico-monumentale), nonché attraverso convenzioni con i proprietari di aree verdi private;
 - 5.5 l'obbligo tassativo per tutti gli "*interventi aventi rilevanza urbanistica*", di cui al Regolamento Edilizio Comunale, nelle zz. oo. B1 e B2, di PRPC di estensione conforme alle effettive caratteristiche del tessuto urbano specificatamente considerato (assumendo a parametro l'isolato/gli isolati, la schiera edilizia/le schiere edilizie) e ai relativi bisogni in termini di viabilità, parcheggi e delle altre urbanizzazioni primarie e secondarie.
 - 5.6 la distanza minima obbligatoria dai confini di proprietà di 5 metri per le zone B3, B4, B5, B6, BT, Bn/i
6. Ricognizione di immobili o aree aventi valore testimoniale per il loro interesse storico-architettonico o per la presenza di complessi vegetazionali di particolare pregio, e conseguente definizione della disciplina sulla loro trasformabilità
7. Riperimetrazione delle zz. oo. BT in relazione al solo edificato esistente e riclassificazione della parte rimanente come zz. oo. E, oppure F, oppure verde pubblico o parco urbano a seconda delle caratteristiche del territorio circostante.
8. Soddisfacimento del fabbisogno abitativo eventualmente accertato, solo attraverso il recupero delle aree già edificate con conseguente eliminazione delle zz. oo. C2 non edificate e loro riclassificazione in zz. oo. E, ovvero F, ovvero verde pubblico o parco urbano, a seconda delle caratteristiche del territorio e delle aree circostanti.
9. Eliminazione della z.o. D2 presso Trebiciano, della z.o. H2 presso Basovizza, delle zz. oo. D3a presso Opicina stazione.

10. Specificazione di funzioni ed interventi a carattere agricolo nelle zz. oo. E, in relazione alle effettive vocazioni produttive delle parti considerate, nonché ai loro caratteri ambientali e paesaggistici; concentrazione degli interventi (residenziali, produttivi, ecc.) in continuità con gli abitati esistenti al fine di evitare la loro diffusione puntiforme sul territorio.
11. Eliminazione delle zz. oo. G1 e G1b non edificate e loro riclassificazione come zz. oo. E, ovvero verde pubblico o parco urbano, nel rispetto dei valori paesaggistici e ambientali del territorio. Introduzione dell'obbligo di pianificazione attuativa estesa all'intero ambito per le zz. oo. G1 rimanenti.
12. Riperimetrazione delle zz. oo. O, con eliminazione di quelle ricadenti in aree soggette a SIC, ZPS e vincolo paesaggistico e destinazione prioritaria delle rimanenti – previa pianificazione attuativa di iniziativa pubblica – al soddisfacimento del fabbisogno abitativo di edilizia sovvenzionata, al reperimento degli standard di verde pubblico e alle funzioni culturali-educative.
13. Riclassificazione delle zz. oo. U1 di Ferneti (canile sanitario) e di via Commerciale (parco degli animali) in zz. oo. E ovvero F.
14. Individuazione di ambiti territoriali in fase di dismissione (caserme via Rossetti, Fiera campionaria, area ospedale infantile, area Porto Vecchio, mercato ortofrutticolo, ex demanio ferroviario campo Marzio) con indicazione tassativa della priorità d'uso per le seguenti funzioni, da precisare mediante PRPC di iniziativa pubblica:
 - a) istituzioni scientifiche e scolastiche e laboratori di ricerca tecnologica (e conseguente riclassificazione delle zz. oo. P1 non ancora realizzate)
 - b) housing sociale (ATER).
15. Eliminazione della nuova viabilità prevista per l'accesso da Prosecco a strada del Friuli e della strada prevista a monte della strada del Friuli stessa.
16. Ricognizione delle aree degradate e prive di valore paesaggistico e naturalistico al fine dell'individuazione di nuove funzioni urbane, e dei servizi di interesse collettivo.
17. Verifica della fascia di rispetto cimiteriale del cimitero di S. Anna (100 metri) lungo tutto il perimetro, apportando eventuali riduzioni (rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente) nel caso di edifici preesistenti – pubblici e privati – che si trovavano in prossimità del cimitero già precedentemente all'ampliamento dello stesso e che sono stati impropriamente inclusi nella fascia di rispetto in virtù dell'ampliamento del cimitero.
18. Previsione dell'obbligo di assoggettamento a PRPC di iniziativa pubblica per l'area delle Rive (dai bagni storici alla Capitaneria di Porto) in un'ottica di riqualificazione dell'intero water front.
19. Previsione per i nuovi interventi edilizi di norme volte a salvaguardare l'assetto idrogeologico e paesaggistico, mantenendo inalterate le quote naturali del terreno – salvo per quanto riguarda la realizzazione di reti a servizio degli edifici – anche al fine di evitare l'alterazione del naturale deflusso delle acque sui terreni. E' conseguentemente sospesa ogni determinazione sulle concessioni ed autorizzazioni edilizie che si pongano in contrasto con la previsione di cui sopra.
20. Previsione di specifiche norme a tutela degli elementi caratteristici del paesaggio carsico e costiero, antropici, naturali e semi-naturali (terrazzamenti, muretti a secco, siepi alberate, doline, landa, orti, campi solcati, grize, ecc.) così come individuati nel documento dell'11 dicembre 2009, contenente le osservazioni della Soprintendenza ai beni architettonici e paesaggistici del Friuli Venezia Giulia sulla variante 118 al PRGC.
21. Previsione di specifiche norme a tutela degli elementi caratteristici delle tipologie costruttive e degli elementi architettonici tipici della storia e delle culture e del paesaggio carsico, evitando tipologie costruttive non contestualizzate.
22. Rinuncia all'utilizzo dello strumento dell'accordo di programma avente valenza di variante allo strumento urbanistico generale.
23. Esplicito divieto alla localizzazione sul territorio comunale di impianti industriali a rischio di incidente rilevante di cui al D.Lgs. 334/1999 (c.d. "Legge Seveso") e di infrastrutture di trasporto (es. linee ferroviarie AV/AC) di rilevante impatto sull'ecosistema carsico ipogeo ed epigeo.

3.3. Punti che si propone di eliminare dall'allegato A (Direttive)

Vanno viceversa eliminati dall'allegato A i riferimenti relativi alla necessità di non incorrere in una "situazione di permanente compressione del diritto di proprietà" nelle zz. oo. Bt, C2 e C3. Si tratta infatti di una

formulazione che postula l'esistenza di "diritti edificatori" (in realtà inesistenti, come conferma la giurisprudenza in materia), ritenuti falsamente connaturati al diritto di proprietà degli immobili.

Il mantenimento di una simile formulazione nell'allegato A contrasterebbe da un lato con l'obiettivo dichiarato nelle direttive relativamente al contenimento del consumo di suolo, dall'altro con la piena legittimità – per uno strumento urbanistico generale – di assoggettare al regime di salvaguardia anche le aree per le quali siano stati adottati ed approvati piani attuativi (PRPC) di iniziativa privata (v. sotto il par. 5).

4. Sui contenuti della c.d. salvaguardia

Come rilevato sopra al punto 3.1, le prescrizioni qualificate impropriamente come "salvaguardia sulle direttive" vanno riformulate come direttive per la formazione del piano. Ma oltre a queste obiezioni di forma, vi sono forti perplessità sui contenuti delle medesime: esse appaiono del tutto inadeguate, sia rispetto ai pur generici obiettivi elencati nella prima parte dell'allegato A della delibera stessa, sia rispetto all'esigenza pressante di porre rimedio alle criticità derivanti dalle previsioni della variante 66, soprattutto sotto il profilo dell'impatto sul paesaggio e sull'ambiente. Talune di queste prescrizioni di salvaguardia, riformulate in termini di direttive, sarebbero in ogni caso assorbite dalle direttive proposte al punto 3.2 (ad es. la direttiva n. 3 per le zone A3, la direttiva n. 5.1 per le zone B, le direttive n. 8, 9 e 11 per le zone C, G e la zona H2 di Basovizza).

Le prescrizioni inoltre omettono del tutto di considerare altre zone per le quali appare necessario rendere operativa la salvaguardia: incomprensibilmente, infatti, nell'elenco delle zz. oo. interessate dalle misure di salvaguardia mancano:

- le zz. oo. B0, B1 e B2
- le zz. oo. D2 e D3a
- le zz. oo. O
- le zz. oo. P1

5. Sull'esclusione dal regime di salvaguardia degli interventi edilizi relativi ad aree per le quali sia stato anche solo adottato un piano attuativo

La proposta di delibera esclude dal regime di salvaguardia gli interventi edilizi relativi ad aree per le quali sia stato anche solo adottato un piano attuativo.

Tale esclusione non è condivisibile sul piano dell'opportunità, in quanto rischia di frustrare le finalità di tutela del territorio e dell'ambiente perseguite dalle direttive (e in quale misura non è dato sapere, in quanto occorrerebbe conoscere i piani attuativi adottati e non approvati, ovvero quelli approvati e per i quali non è stato ancora rilasciato il permesso di costruire).

Si sottolinea inoltre che una diversa opzione, che includa quanto meno i piani solo adottati, sia perfettamente sostenibile sul piano giuridico.

Infatti, costituisce principio pacifico in giurisprudenza che, in sede di adozione di un nuovo strumento urbanistico (ma lo stesso vale anche per le direttive provviste di salvaguardia), l'Amministrazione ben può introdurre innovazioni atte a migliorare e ad aggiornare le vigenti prescrizioni urbanistiche alle nuove esigenze, e ciò anche nel caso in cui le scelte effettuate impongano sacrifici ai proprietari interessati: tali scelte costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o abnormi illogicità e non necessitano di apposita motivazione, oltre quelle che si possono evincere dai criteri generali - di ordine tecnico-discrezionale - seguiti nella impostazione del piano (ovvero nel caso di specie delle direttive), essendo sufficiente l'esplicito riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione al piano regolatore generale, (cfr. Cons. St., Ad. Plen. n. 24/99 cit.; id., sez. IV, 19 gennaio 2000, n. 245; id., 24 dicembre 1999, n. 1943; id., 2 novembre 1995, n. 887; id., 25 febbraio 1988, n. 99).

Tale principio soffre delle eccezioni solo in presenza di "*particolari situazioni che abbiano creato aspettative o ingenerato affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni*".

Queste "particolari situazioni" sono state ravvisate, da una giurisprudenza ormai consolidata, nei seguenti casi:

- 1) nel caso di superamento degli standard minimi di cui al D.M. 2 aprile 1968, con l'avvertenza che la motivazione ulteriore deve essere riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree;
- 2) nel caso di variante limitata ad un terreno determinato;
- 3) nel caso di lesione dell'affidamento qualificato del privato, in ragione dell'esistenza di piani di lottizzazione debitamente approvati (che nella legislazione urbanistica del FVG si configurano come piani particolareggiati di iniziativa privata), di convenzioni di lottizzazione, di accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, di aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio-rifiuto su una domanda di concessione.

(ex multis Cons. St., Ad. Plen. n. 24 del 1999 cit.; Id., 8 gennaio 1986, n. 1, Cons. St., sez. VI, n. 173 del 2000, id., sezione IV, 23 aprile 1998, n.670; 6 marzo 1998, n.382; 4 dicembre 1998, n.1732; CGA 21 dicembre 1998,

n.691; 1° settembre 1999, n.1388; sezione IV, 15 marzo 2000, n.1408 , TAR del Friuli Venezia Giulia 23 febbraio 2002, n. 49 e n. 54.)

Solo in tali casi, sorge in capo all'Amministrazione l'onere di esternare in modo circostanziato la motivazione sulle particolari ragioni di pubblico interesse, che inducono a sacrificare l'interesse del privato previa una congrua comparazione tra gli interessi in conflitto.

Quindi è sicuramente legittimo, per un verso, estendere il regime di salvaguardia a tutela delle finalità perseguite dalla direttive in presenza di piani attuativi di iniziativa privata solo adottati, di piani di iniziativa pubblica anche approvati, purché non siano stati rilasciati i permessi di costruire. Per i piani di iniziativa privata approvati il sacrificio dell'interesse privato dovrebbe invece essere specificamente e congruamente motivato (e quindi in questo caso si potrebbe escludere l'applicazione della salvaguardia, salvo che non ricorrano ragioni di pubblico interesse di particolare rilievo da esternare nella motivazione del provvedimento, quali potrebbero essere la sopravvenienza di specifici provvedimenti di tutela ambientale o paesaggistica (ad es. individuazione di Siti di Importanza Comunitaria e di Zone di Protezione Speciale, di cui alle Direttive europee 79/409/CEE e 92/43/CEE).

6. Conclusioni

Sulla base di tali considerazioni si chiede al Consiglio comunale di emendare il testo della proposta di deliberazione e dei relativi allegati con quanto proposto sopra ai punti 2 e 3.2, ovvero di invitare la Giunta a rivedere integralmente la proposta tenendo conto di tali considerazioni.

Si ribadisce, in conclusione, che una delle finalità principali del nuovo piano regolatore dovrà essere quella di rimediare alle scelte errate - particolarmente gravi dal punto di vista della tutela dell'ambiente e del paesaggio, ma anche di una equa distribuzione sull'intero territorio comunale di costi/benefici derivanti dalle scelte di pianificazione urbana - contenute nella vigente variante 66.

Soltanto in questo modo, infatti, si ritiene si possa redigere uno strumento urbanistico in grado di costruire un sistema territoriale in cui il patrimonio urbano diviene una risorsa per il superamento di logiche di competizione conflittuale, raggiungendo accordi tra tutti gli attori e creando una visione strategica condivisa, entro cui le parti possano contribuire attivamente allo sviluppo sostenibile del territorio.

Confidando in un attenta considerazione per quanto sopra esposto, si rimane a disposizione per ogni eventuale chiarimento e si porgono i più distinti saluti

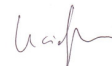
Dario Predonzan – Coordinamento gruppo di lavoro



Luciana Boschin – Commissione urbanistica Italia Nostra FVG



Lucia Sirocco – Responsabile urbanistica Legambiente Trieste



Franco Zubin – Commissione urbanistica Italia Nostra FVG



Giulia Giacomich – Presidente Italia Nostra Trieste



Lino Santoro – Presidente Legambiente Trieste



Allegato: documento dd. 27 settembre 2011, a firma di Legambiente e Italia Nostra: “Bozza di direttive per il nuovo PRGC di Trieste. Osservazioni”.

Recapiti:

Italia Nostra FVG tel. 347.5989410, fvg@italianostra.org

Italia Nostra - Sezione di Trieste, via del Sale 4/b, 34121 Trieste, tel. 040 304414, trieste@italianostra.org

Legambiente - Circolo Verdazzurro, via Donizetti 5/a, 34133 Trieste, tel. 040 577013, info@legambientetrieste.it